

＜研究論文＞ アイルランドにおける「全国子ども戦略」に関する一考察：子どもの権利条約への対応と「ホールチャイルド」の理念に着目して

著者	小牧 叡司
雑誌名	筑波大学教育学系論集
巻	45
号	1
ページ	17-28
発行年	2020-10
URL	http://hdl.handle.net/2241/00162358

〈研究論文〉

アイルランドにおける「全国子ども戦略」に関する一考察 —— 子どもの権利条約への対応と「ホールチャイルド」の理念に着目して ——

小 牧 叡 司

アイルランドにおける「全国子ども戦略」に関する一考察 —— 子どもの権利条約への対応と「ホールチャイルド」の理念に着目して ——

小 牧 叡 司

1. 課題設定

アイルランドでは、2000年に「全国子ども戦略」(National Children's Strategy, 以下「NCS」と略記する。)が策定されている。NCSは、18歳までの子ども・青少年に対する教育、健康、司法、福祉など多領域にわたる支援に関する国家レベルでの10カ年計画である。本稿において、NCSに着目するのは次の2つの理由による。

第1に、子どもの権利条約に応答しているためである。子どもの権利条約を批准している国に対しては、子どもの権利委員会による審査が数年おきに実施される。その審査の総括として「総括所見」(Concluding observations)が、子どもの権利委員会から当該国に対して提出される。総括所見では、当該国に対する審査の結果及び勧告が示される。

わが国の場合、総括所見において、子どもに対する包括的な施策の必要性が示されている¹⁾。たとえば、2019年に示された総括所見では、「包括的な政策および戦略」の策定が勧告されている。すなわち、子どもに対する包括的な施策の勧告に対し、十分な応答を提示できていない状況にある。これに対し、アイルランドの場合は、同様の勧告を受け止め、独自の方法で包括的な子ども政策を計画し、実行した²⁾。アイルランドに対する総括所見においても、「子どもの権利委員会は、子どもの生活を改善し、子どもの権利の保護を高める主たる手段として、2000年NCSの適用を歓迎する。」(Committee on the Rights of the Child, 2006)と評価されている。

第2に、包括的な子ども政策の策定にあたり、

子どもの発達を把握する独自の観点を設定しているためである。アイルランドにおける子どもの発達を把握する独自の観点とは、ホールチャイルドという観点である。

ホールチャイルドは、「ホリスティックかつ子ども中心の方法で、子どもの発達を理解する枠組みを提供する。」(Hanafin et al., 2009)と指摘されている。NCSにおいてホールチャイルドは、「政策発展とサービス提供の中心に位置付け」られ、「3つのゴールを形づくるために用いられてきた」(Department of Health and Children, 2000)と示される。したがって、本稿ではホールチャイルドをNCSの中核概念として解釈する。子どもの複合的な課題を捉えようとする場合、子どもの発達を捉えるための枠組みが重要である。ホールチャイルドが政策の中核概念であるならば、実際の施策にも少なからず影響を与えていると考えられる。

このような特徴を有するNCSを検討対象とする本稿では、次の4点を課題とする。第1に、日本においてNCSに関する先行研究が管見の限りは見当たらないため、まず、NCSの策定の経緯と内容を整理する(第2節)。この中で、NCSの策定が子どもの権利条約への応答であった点にも言及する。第2に、NCSの中核概念であるホールチャイルドが実際の施策にどのように影響を与えているのか、検討する(第3節)。第3に、実際の施策に影響を与えたと思われる意見聴取のプロセスと施策との関連について検討する(第4節)。第4に、NCSの成果を評価した報告書をもとに、NCSの成果について検討する(第5節)。以上の成果を踏まえ、本稿の結論と今後の課題をまとめる(第6節)。

2. NCSの策定の経緯と内容

NCSに関する先行研究は、わが国では管見の限りは見当たらない。他方、アイルランドでは、Pinkerton (2001), Pinkerton (2006), Hanafin et al. (2009), Hanafin et al. (2012), Smith (2017) などがある。

先行研究をまとめると、時代背景や、NCS 策定の経緯、具体的な内容が紹介されている (Pinkerton, 2001, Pinkerton, 2006)。また、たとえば Hanafin et al. (2012) がゴール 2 について検討しているように、個々の政策に対する部分的な評価もなされている。くわえて、Smith (2017) のように政策の背後にあった「不利益」に対する想定を明らかにしたものもある。

しかしながら、ホールチャイルドの理念がどのように政策に影響し、その結果はいかなるものだったのか、検討している論稿は管見の限りは見当たらない。そこで、本稿では、わが国における NCS に関する研究の不在状況を踏まえ、一次資料をもとに NCS について概説し、ホールチャイルドの理念と実際の施策との関係性について検討する。さらに、使用する資料について、他の研究では言及されていない国会での議論についても参照する。

NCS は、2000 年に発表されるため、今日からすると古い政策である。実際に、NCS 以降に策定された全国的な戦略もある。しかし、NCS は「子どもに対する国家政策のパラダイムシフトを反映している」と評価される (Hanafin et al., 2012)。すなわち、子どもに対する国家による支援が消極的であったアイルランドにおいて、NCS 以後、国家が子どもへの支援に積極的に関与していった。いわば NCS は、アイルランドの今日における子どもへの支援に続く転換点である。それゆえ、NCS に着目する今日的な意義が認められよう。

NCS は、1998 年 10 月から計画され始め、2000 年 11 月に発表された。NCS の策定の契機について、先行研究では、「NCS は子どもの権利委員会による中心的な懸念に対する一つの強力な応答であった」(Pinkerton, 2006) と説明される。先行研究ではこのような説明にとどまっ

ているので、本稿では、より詳しく当時の状況を検討したい。その検討のため、国会における議論をもとに^③、子どもの権利委員会との関連を整理した。具体的な議論を参照すると^④、最も古いのは、1998 年 10 月 8 日の議論である。また、アイルランドにおいて子どもの権利委員会による最初の審査が行われたのは 1998 年 2 月である。この時系列から、子どもの権利委員会による審査の後に、NCS が策定されていることが分かる。

さらに、国会における議論の内容からも、NCS の策定と子どもの権利条約との関連が確認できる。具体的には、1999 年 7 月 1 日、下院における NCS に関する質問へのファーヒー (Fahey) 保健・子ども大臣の以下の答弁である^⑤。

NCS の準備に関する予備作業が進行中である。戦略で取り扱われる問題はまだ確定していないが、戦略は国連子どもの権利条約の文脈で設定され、国連子どもの権利委員会によって提起された問題に対処する。

つまり、子どもの権利条約及び子どもの権利委員会の審査への対応策として NCS が挙げられている。このため、NCS に示される下位目標では、子どもの権利条約の語句が用いられていると考えられる箇所もある^⑥。

このように NCS は、子どもの権利条約に立脚しており、その内容も子どもの権利条約との関連で理解できる。

さらに、NCS の中核概念とされるホールチャイルドも、「ホールチャイルドの観点は、国連子どもの権利条約の精神とも適合する」(Department of Health and Children, 2000) と説明されている。このことから、子どもの権利条約と NCS の関連性が明らかである。なお、ホールチャイルドと子どもの権利条約との関係については第 3 節で述べる。

次に、NCS の具体的な内容を確認する。NCS は 3 つのゴールに沿って計画された。本節では、これら 3 つのゴールの内容を確認する。

第1は、「子どもは自身に影響する事柄についての声と視点を持つ。それらは、子どもの年齢と発達に応じて尊重される」というゴールである。この内容は、子どもの意見表明に関する目標である。具体的な施策には、子ども議会(Dáil na nÓg)の設立、子どもオンブズマンの設置、家庭福祉会議の設置、子どもの権利の実現のためのヨーロッパ条約(European Convention on the Exercise of Children's rights)の批准に向けた措置が挙げられる。

第2は、「子どもの生活がより理解される：子どもの生活が彼らのニーズと権利とサービスの有効性から評価、調査、情報化されることで利益を享受する」というゴールである。この目標設定により、「全国子ども調査プログラム(National Children's Research Programme)」が実施された(Hanafin et al, 2012)。

第3は、「子どもは、全側面の発達を促すための質の高い支援とサービスを受ける」というゴールである。ここでは、幅広く14の下位目標が示されている。したがって、ゴール3は具体的な施策の目標である。

次に、ゴール3における14の下位目標を確認する。その内容は表1のとおりである。

これら14の下位目標は3つのグループに分類される。すなわち、「すべての子どもにはニーズの基礎的範囲がある」、「追加的なニーズがある子どももいる」、「すべての子どもには家庭と地域(コミュニティ)のサポートが必要である」の3グループである。このうち第1と第3のグループは「すべての子ども」を対象としているが、第2のグループは後述のように、社会的に周縁化される一部の子どもを対象としている。

第1のグループでは、質の高い保育及び早期教育の充実、ニーズに対応した教育機会、ウェルビーイングの享受、遊びへのアクセス、情報機器活用、虐待からの保護が目標として示されている。この枠組み内で、学校教育において健康教育及びウェルビーイングの推進や、学校への心理専門家の配置が試みられている。このように、すべての子どもに対しては、学校における支援が重要な位置づけとなっている。さら

に、学校外の学童保育についても目標に位置づけられている。

第2のグループでは、貧困者や犯罪者、障害児や文化的マイノリティが対象となっており、特に周縁化された子どもを対象とした政策としてとらえることができる。

第3のグループは、家庭とコミュニティからの支援から構成されており、多様なアクターを施策に巻き込むことが意図されている。

以上のように、NCSでは3つのゴールを通じて、子どもの意見表明権を認め、子どもの意見をデータとして収集し、具体的なサービスの提供を試みた。そして、これらのゴールには、子どもの意見表明や現在の「ニーズと権利」を含んでいることから、子どもの権利を積極的に保障するための目標が設定されている。NCSの策定が「子どもに対する国家政策のパラダイムシフトを反映している」(Hanafin et al, 2012)と評されるように、新たな施策が策定された。次節では、NCSの中核概念であったホールチャイルドの内容と施策への影響について検討する。

3. ホールチャイルドの内容と施策への影響

先行研究におけるホールチャイルドに関する指摘は次のとおりである。

Hanafin et al. (2009)によれば、「ホールチャイルドの観点はNCSにおいてはじめて設定されたが、ホリスティックかつ子ども中心の方法で、子どもの発達を理解するフレームワークを提供する。」このため、ホールチャイルドは、子どもの発達を理解するための観点である。

さらに、「この観点は、Bronfenbrennerら及びWardらの研究によって知られるようになり、支えられている」(Hanafin et al, 2009)とされる。特にHanafin et al. (2012)は、ホールチャイルドは「Bronfenbrennerの社会環境モデルによって、理論的に知られている」と示す。ここでの「Bronfenbrennerの社会環境モデル」は、生態学的システム理論である。生態学的システム理論とは、子どもの発達環境として子ども自身の周囲から同心円状に広がる4つ

表1 NCSゴール3の内容

1. すべての子どもにはニーズの基礎的範囲がある。	
目標 A	子どもの幼児期の教育と発達のニーズは、質の高い保育サービスと家族に優しい雇用対策を通して満たされる。
目標 B	子どもは多様なニーズを反映した幅広い教育機会と経験から恩恵を受ける。
目標 C	子どもは最適な身体的、精神的、情緒的なウェルビーイングを享受できるよう支援される。
目標 D	子どもは、子ども期の経験を豊かにするために、遊び、スポーツ、レクリエーション、文化的活動にアクセスできる。
目標 E	子どもは安全で発達に寄与する手段で情報とコミュニケーションテクノロジーを探索する機会を持つ。
目標 F	子どもはあらゆる形態の虐待や搾取にさらされず、安全に保護されることで、子ども期を享受する。
2. 追加的なニーズがある子どももいる。	
目標 G	子どもの貧困撲滅のために必要な経済支援を受ける。
目標 H	子どもは彼らのニーズに適した宿泊施設にアクセスできる。
目標 I	行動に問題のある子どもは、裁判や触法よりも前に、ニーズに応じた最も制限の少ない環境で支援を受ける。
目標 J	障害児には、自身の持つ潜在能力を最大限生かすために必要なサービスを受ける資格がある。
目標 K	子どもは社会的・文化的多様性を評価するための教育を受け、支援を受ける。そうするとことで、移民や周縁化された集団も含んだすべての子どもが自身の潜在能力を最大限生かすことができるようにする。
3. すべての子どもには家庭と地域（コミュニティ）のサポートが必要である。	
目標 L	子どもは質の高い家庭生活を経験する機会を持つ。
目標 M	活気のある地域コミュニティから恩恵を受け、貢献する。
目標 N	子どもは身体的・情緒的ウェルビーイングをサポートするための作られた・自然の環境から恩恵を受ける。

(Department of Health and Children, 2000より筆者作成。)

のシステム（内側からミクロシステム、メゾシステム、エクソシステム、マクロシステム）を措定し、それらの関係性によって子どもの発達が支えられているとする考え方である。この理論とホールチャイルドとの関連は、後述する。次に、ホールチャイルドと子どもの権利条約との関連を確認する。

ホールチャイルドと子どもの権利条約との関連については、NCSにおいて次の説明にとどまっている。すなわち、「ホールチャイルドの観点は、国連子どもの権利条約の精神とも適合する」という説明である。しかし、Hanafin et al. (2009) は「子どもを自身の発達の主体的

な関与者として認識し、子どもが組み込まれる環境の重要性を認識する国連子どもの権利条約の精神と原則を守っている」と指摘する。このように、単に包括的な施策を実施するだけでなく、子どもを主体的な関与者とし、子どもの環境の重要性を認識する点にホールチャイルドと子どもの権利条約との関連が指摘されている。

先行研究におけるホールチャイルドに関する指摘は以上のとおりである。しかし、具体的な施策に基づいて詳述したものではない。では、実際の施策においてホールチャイルドはどのように設定されていたのか。

NCSの本文では、ホールチャイルドにより、

「子どもに対する支援の範囲を同定するだけでなく、家庭やコミュニティの役割を明確にすることも可能となる」(Department of Health and Children, 2000)とされる。この「支援の範囲を同定する」ことは、支援を明確化するだけでなく、さらに個別の省庁の責任の明確化を伴っている。たとえば、「個々の省庁とそれぞれのエージェンシーが、法定の権限との関連で、戦略の実施に主たる責任を負う。」(Department of Health and Children, 2000)と示されている。そして実際に、「関連する省庁が短期的または中期的に取るべき行動」として目標の具体的なスケジュールが示されている。

次に、具体的にホールチャイルドの内容を検討する。NCSにおいてホールチャイルドには、以下3つの観点が設定されている。すなわち、第1に「子ども自身の能力(capacities)の程度」、第2に「子どもの発達における相互関係」、そして、第3に「子どもが頼りにするインフォーマルな支援とフォーマルな支援の複雑な組み合わせ」である(Department of Health and Children, 2000)。

第1の「子ども自身の能力の程度」については、「発達の9次元」が評価指標として用いられている。「発達の9次元」とは、身体的・精神的ウェルビーイング、情緒的・行動的なウェルビーイング、知的能力、宗教的・道徳的なウェルビーイング、アイデンティティ、セルフケア、家族関係、社会的および仲間の関係、社会参加である。ここでは、ウェルビーイングを中心としつつも、社会的な関係性や知的能力が含まれている。

第2の「子どもの発達における相互関係」では、子どもは動的な関係性の複合体であると捉えられる。その関係性は、「子どもに対して主要なケアを施す家庭から、子どもの権利の究極の守護者である国家までに及ぶ」と示されている。

第3の「子どもが頼りにしているインフォーマルな支援とフォーマルな支援の複雑な組み合わせ」の観点は、第2の観点に加え、子どもが家庭や周囲のコミュニティによるインフォーマ

ルな支援に支えられており、国やボランティアによるフォーマルな支援にも支えられるという認識から示されている。この観点により、省庁間に限らない、多様なアクターの協働・連携が示唆される。

主体的な子どもを中心としてその周囲の環境との関係を把握しているという点において、ホールチャイルドは子どもから広がる関係を把握する観点である。このことから、ホールチャイルドがBronfenbrennerの理論、特に生態学的システム理論に支えられているという指摘(Hanafin et al, 2012)と施策におけるホールチャイルドの内容が整合していること分かる。

次に、ホールチャイルドとNCSの具体的な施策との関連性について検討する。ホールチャイルドはNCSの中核概念である。加えて、第1の観点では発達の9次元が示されているため、他の2つの観点よりも具体的に内容が示されている。したがって、子どもの能力の程度を把握する発達の9次元が、具体的な施策に影響を与えていることが推測される。

そこで、ゴール3の14の下位目標と発達の9次元を照らし合わせて検討すると、発達の9次元と14の下位目標には同じ語が用いられる部分がある。たとえば、身体的・精神的ウェルビーイングが目標C、目標Nにおいて、情緒的・行動的なウェルビーイングが目標Cにおいて用いられている。

上記の同じ用語は、発達の9次元と14の下位目標には重なる部分があることを示している。また、語は異なるが、家族関係と関連して、目標Lでは「質の高い家庭生活」に言及されている。しかし、発達の9次元と14の下位目標を比較すると、両者は必ずしも対応しているわけではない。したがって、両者には、必ずしも直接的な対応関係は見い出せず、ホールチャイルドから具体的な施策が導出されているわけではないことが分かる。

特に、知的能力については言及が少ない。たしかに、目標Bでは、「子どもは多様なニーズを反映した幅広い教育機会と経験から恩恵を受ける。」と掲げている。その具体的な施策⁷⁾で

は、学校に追加的なリソースが配分され、学校において複合的な課題に対処しやすくなっている。この点について、国会での議論ではファーヒー大臣が「すべてのサービスを学校に統合することが重要であることについて同意します。」と言及している^⑧。

しかし、教育内容や教育方法については言及されていない。したがって、具体的な教育内容や教育方法については、教育科学省の管轄となっていたと考えられる。

以上のように、NCSはホールチャイルドという概念によって、従来責任の所在が明確化されていなかった領域の支援について、新たな施策を実現している。しかし、従来から責任の所在が明確であった領域に関しては、従来の縦割りを前提としており、連携は促進されていない。たとえば、学校のカリキュラムの知的能力に関する内容は、教育科学省の管轄となっている。

そして、NCSで知的能力を把握するための具体的な手段は示されていない。ホールチャイルドの内容に知的能力が含まれているにもかかわらず、である。

本節の最後に、ホールチャイルドはNCSの策定者にとって、どのような意義があると考えていたのか検討する。この点を明らかにするために、上院でのNCSの趣旨説明を参照する。そこでは、次のように説明された^⑨。

私たちは皆、子どもにサービスを提供する部門と機関の間のより良い調整の必要性を認識している。誰もが善意を持ち、良い仕事をするが、それぞれが自分の角度からしか働かない。NCSは、ホールチャイルドの視点を提示し、子どもの生活、子どもの生活を形成する関係、子どもを成人期に維持し発展させるために必要な支援とサービスをより完全に理解できるようにする。

ここでは、多様なアクターの連携の困難性が考慮に入れられている。その困難性へ対応するため、ホールチャイルドという理解を共有する

ことを目論んでいる。特に、ここで挙げられている子どもの生活、子どもの生活を形成する関係、子どもにとって必要な支援は、先に見たホールチャイルドの3つの観点とも結びつく。

以上から、ホールチャイルドは、子どもを中心としつつ、周囲の環境における子どもの発達を捉えるための枠組みであると理解できる。特に、子どもを理解する枠として発達の9次元が想定されていた。ホールチャイルドは次の3点において施策に影響を与えていると考えられる。第1に、子どもに対する新たな支援が可能となった。従来は責任が不明確であった施策に対し、新たな目標が設定されることとなった。第2に、主体的な子どもが理解された。この点は、子どもの権利条約との関連性が説明された。そして、第3に、子どもに対する理解を多様なアクター間で共有することが企図されていた。

しかし、ホールチャイルドの内容と具体的な施策とが直接的に対応しているわけではなかった。このため、ホールチャイルドという中核概念のみから具体的な施策が導出されたとは考えにくい。では、具体的な施策はどのように導出されたのか。次節で検討する。

4. 具体的な施策への意見聴取プロセスの影響

先述のように、NCSの策定には、子どもの権利委員会の審査が影響を与えていた。しかし、NCSの具体的な施策の立案は、子どもの権利条約にのみ基づいているのではない。NCSでは、立案に際して、子ども及び子どもに携わる者に対する意見聴取を行っている。のべ2488人の子ども・若者がこのプロセスに参加した（Government of Ireland, 2000）。この意見聴取に関して、「本戦略の開発に重要な役割を担ったのは、意見聴取プログラムである。」（Department of Health and Children, 2000, p. 8）と説明される。NCSでは、この意見聴取の成果が示されていると思われる部分もあるが、具体的な施策と意見聴取の成果とがどのように対応しているのか、明記されていない。

そこで、本節では意見聴取報告書（Government of Ireland, 2000）をもとに、意見聴取の成果と

具体的な施策とが対応していることを確認する。

意見聴取の目的は、「子ども、若者、大人、組織によって挙げられたさまざまなテーマ、懸念、問題を概観すること」であり、「新たなニーズ」を掘り起こすことも意図されていた。

意見聴取報告書におけるNCSのキー要素は、以下の3点であった。すなわち、「子どもの最善の利益を第一の検討事項とする認識」、「子ども期には本来的な価値が備わっており、また、大人や市民としての基礎であるという認識」、「子ども、家族、ボランティア・コミュニティセクター、プライベートセクター及び政府の補完的な連携の促進」である。

これらの認識は、もちろんNCSとも共通する内容ではある。しかし、本報告書ではホールチャイルドやそれに類する語は用いられていない。このことから、ホールチャイルドが中核概念とされるのは意見聴取よりも後のことであると推察できる。すなわち、NCS策定の過程でホールチャイルドが中核概念として導かれたと考えられる。

意見聴取の内容は、子ども達のポジティブな認識とネガティブな認識に関する聞き取りが中心になっている。これらの内容から、「国による新たなポリシー、ストラテジーの必要な領域」として、6点が挙げられている。すなわち、健康、遊び、余暇とスポーツ、児童保護、公衆芸術、障害児である。

「国による新たなポリシー、ストラテジーの必要な領域」の内容をNCSの具体的な施策と照らし合わせる。その結果を示したのが表2である。紙幅の都合で「目標」のみ表記している。ここからは、「国による新たなポリシー、ストラテジーの必要な領域」は、すべてゴール3の具体的な施策に反映されていることが分かる。このように、意見聴取の成果が具体的な施策へ直接的な影響を与えていることは明らかである。

加えて、「ニーズへの対応方策」として、以下6領域への支援が挙げられる。すなわち、①健康とウェルビーイング（特定のニーズ、安全と健康、メディア、学校保健など）、②学習と

教育（ライフスキル、芸術、カウンセリング、早期退学など）、③障害児（インクルージョン、健康と教育の統合、ローカルサービス、学習プログラムなど）、④周縁化された子ども（児童保護の法的枠組みの設定、子どものニーズの調整、学習障害児への対応など）、⑤遊び・レクリエーションの機会（ユースワークの充実、一般的な遊び施設の充実）、⑥アクティブな市民としての子ども（意見聴取のための仕組みづくり、子どもの参加）に対する支援である。これらの内容をNCSの具体的な施策と照らし合わせる。その結果を示しているのが表3である。ここからは、「ニーズへの対応方策」がゴール1から3と対応していることが分かる。このように、具体的な施策の内容と意見聴取の内容は対応している。

以上のように、意見聴取の成果がNCSの強固なエビデンスとなっている。したがって、NCSは単に子どもの権利条約の逐条に対応しただけでなく、独自の調査に基づく国内の状況を反映した施策である。

5. NCSに対する評価と施策の成果

子どもの権利連合（Children's Rights Alliance）というアイルランドの団体が2011年に、NCSに対する評価報告書を作成している（Children's Rights Alliance, 2011）。本報告書では、ゴール1からゴール3に設定されていたすべての施策について、それぞれの成果をまとめている。これらの施策は136件にのぼる。本節では、本報告書の内容をもとに、NCSの成果を述べる。

ゴール1については、9つの施策が提示されており、「子どもの権利の実現のためのヨーロッパ条約の批准に向けた2つの措置」以外は達成されている。ゴール1に示される子どもの意見表明に関する施策はほとんどが実行に移された。

ゴール2については、8つの施策が提示されており、進行中の2つの施策と文脈の変化によって変更された1つの施策を除き、達成された。特にゴール2では、子どもに対する長期的なコーホート調査及び子どもの生活調査プログラムが実行された。このため、エビデンスペー

スドの政策決定に貢献する試みが実現されていた。

ゴール 3 については、残る 119 の施策が示されている。これらは、未達成、進行中、達成、不明の 4 区分で分析されている。なお、不明の場合は、データや指標が不明確であるとされている。119 の施策のうち 51 件が進行中、48 件が達成となっており、これらを合算すると全体の 83 % の施策に着手されていることが分かる。

しかし、11 件の施策については、未達成であった⁽¹⁰⁾。

未達成の施策の内容を見ると、特定の目標に偏っているわけではない。また、NCS 以降で実際の施策が進んだものもある。たとえば、学

校外及び放課後におけるケアサービスについてのナショナルポリシーの策定である⁽¹¹⁾。

以上のように、NCS で設定された施策の多くが 2010 年までに達成されていたことが分かる。

しかし、目標 M において、子どものボランティアサービスにおける子どもの最善の利益の特定が達成されていなかった。このことは、省庁あるいは地方部局よりも広くボランティアセクターなどの多様なアクターを巻き込んだ施策の推進の困難性を示す一例である。

また、一部の業務については、連名で指針が示された。しかし、責任の所在が明確化されているがゆえに、分業が進んだ実態も見取れ

表 2 意見聴取報告書における新たなポリシーの必要な領域と NCS での施策

領 域	NCS での施策
健康	ゴール 3 目標 C、F、K、M
遊び	ゴール 3 目標 D
余暇とスポーツ	ゴール 3 目標 D
児童保護	ゴール 3 目標 F
公衆芸術	ゴール 3 目標 D
障害児	ゴール 3 目標 J、L

(Government of Ireland, 2000 及び Department of Health and Children, 2000 をもとに筆者作成。)

表 3 意見聴取報告書におけるニーズへの対応と NCS での施策

意見報告書におけるニーズ	NCS での施策
①健康とウェルビーイング 特定のニーズ、安全と健康、メディア、学校保健	ゴール 2 (ウェルビーイング指標の作成) ゴール 3 目標 C、E、F、K、N、M
②学習と教育 (ライフスキル、芸術、カウンセリング、早期退学など)	ゴール 3 目標 A、B、D
③障害児 (インクルージョン、健康と教育の統合、ローカルサービス、学習プログラムなど)	ゴール 3 目標 J、L
④周縁化された子ども (児童保護の法的枠組みの設定、子どものニーズの調整、学習障害児への対応など)	ゴール 3 目標 F、G、H、I、J、L
⑤遊び・レクリエーションの機会 (ユースワークの充実、一般的な遊び施設の充実)	ゴール 3 目標 D
⑥アクティブな市民としての子ども	ゴール 1、ゴール 3 目標 K

(Government of Ireland, 2000 及び Department of Health and Children, 2000 をもとに筆者作成。)

る。たとえば、NCS の評価報告書では、「部門横断的な作業の複雑さ」が課題として取り上げられている。すなわち、「戦略内の行動に責任を負うすべての部門または機関が子ども・若者大臣事務局（Office of Minister for Children and Youth Affairs）に対して説明責任を負うわけではなかったため、子ども・若者大臣事務局が自らの直接の権限の範囲外で行動を起こすことは困難」と示されている（Children's Rights Alliance, 2011）。このように、NCS においては責任を明確化しているため、一方で従来周縁化されていた業務についても施策が進んだが、他方で責任が不明確な場合は、施策の実施が困難であったことが分かる。

6. 結論と今後の課題

NCS は、子どもの権利条約に応答するためには策定された。ただし、NCS の具体的な施策は、国内における意見聴取の成果によるものであった。つまり、NCS は、子どもの権利条約の逐条への機械的な応答でも、ホールチャイルドという理念から直接的に導かれたものでもない。それよりも、意見聴取のプロセスこそ重要な意義を持っていたことが分かる。

しかし、意見聴取のプロセスは、子どもの権利条約における子どもの意見表明の具体例であり、また、子どもを中心に理解するホールチャイルドの理念にも合致する。

子どもの権利条約の内容を政策に反映することは、子どもの権利を政策に反映することと同義ではない。子どもの権利条約の内容を踏まえたうえで、自国の現状に対処する施策を進めることによって、子どもの権利委員会への勧告に応答するとともに、自国の子どもへの支援が促進されている。

さらに、中核概念であったホールチャイルドによって、子どもを主体的な存在ととらえ、子どもの周囲の環境が把握された。これにより、子どもに対する新たな支援が可能となった。それだけでなく、子どもに対する理解の多様なアクター間での共有が図られた。それゆえ、異なる省庁の間で理解が一貫した理念に基づく施策

が計画された。

成果報告書を見ると、NCS の施策はその多くが実現されている。すなわち、NCS の導入によって、子どもに対する新たな支援が可能となった。しかし、NCS の課題として、連携の困難性が挙げられる。NCS は省庁の縦割りを基本的には維持した政策であったため、従来から責任の所在が明確であった領域に関しては、従来の縦割りを前提としており、連携は促進されていない分野もある。また、ボランティアセクターなど多様なアクターを政策に巻き込んでいくことの困難も示された。

特に教育については、教育科学省の管轄であった。そのため、教育に関して包括的な施策が実施されたというわけではない。それよりも、学校に包括的な役割が求められるようになった。この点には成果と限界の両者がある。確かに、福祉的な領域が各学校でカバーされるよう政府が準備を進め、成果を上げた点は高く評価される。

しかし、同時に、この点から NCS の限界を示すこともできる。その限界とは、理念として包括的な子どもの理解を促進しつつも、教育については既存の教育科学省が中心となったことである。実際の施策として学校外の学童保育も計画されていたものの、達成されなかった。この理由として、学校へのリソースの展開が中心となっていたため、学校外にもリソースを割くことが困難であったことが推測できる。なお、2020 年現在では、NCS の期間内に進捗がなかった学校外のケアサービスについて進捗がある。特にその内容を見ると、「宿題クラブ」のように学業成績に関連する取り組みも行われている。このような教育制度の新たな局面に関する検討は今後の課題とする。

注

- (1) たとえば、2019 年に示された総括所見第 8 パラグラフ（Committee on the Rights of the Child, 2019）、2010 年に示された総括所見第 15 パラグラフ（Committee on the Rights of the Child, 2019）に示される。

(2) アイルランドではNCSの策定を受けて子ども事務局 (National Children's Office) が設置された。しかし、子ども事務局に統合されたのは一部業務にとどまり、実際の施策には各省が対応することとなっている。子ども事務局は、「すべての領域における政策開発の中心的な責任を担う」(Department of Health and Children, 2000) と示されている。このため、子ども事務局は、業務の統合を意図していたのではなく、連携的なそれぞれの業務を取りまとめることにあった。

なお、NCS以降の省庁の再編は以下の通りである。2001年に従来から子どもの福祉に携わる業務を担ってきた健康・子ども省の一部門として、子ども事務局 (National Children's Office) が設置され、NCSを統括する役割を担った。この部局は他の中央政府組織と合併して、2005年に子ども大臣事務局 (Office of the Minister for Children) に発展し、その後、2008年に子ども・若者大臣事務局 (Office of the Minister for Children and Youth Affairs) と改称された。2011年7月には、一つの省として、子ども・若者省 (Department of Children and Youth Affairs) が設置されている。

(3) アイルランド議会ウェブサイトの検索機能を用い、“national children's strategy”及び“whole child”について検索した。その結果、4件が該当した。4件について検討し、そのうちホールチャイルドの説明を行っている部分を引用した。2002年2月7日 国会 (上院)「Order of Business: NCS: 趣旨説明」

<https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2002-02-07/5/> より。(2020年5月19日アクセス確認。)

(4) NCSは国務大臣の権限の範囲内で策定される戦略であり、実質的な議論はワーキンググループで行われたと考えられる。しかし、ワーキンググループの資料は存在を確認できない。筆者の管見の限りは見当たらないだけでなく、先行研究でも用いられていない。NCSの策定について分析する場合、先行研究で用いられるのは、NCSの本文 (Department of Health and Children, 2000) にとどまっている。また、国会での報告と議論について検討することによって、NCSの

策定に関する大臣の考えが説明されていることが予想できる。このため、国会での議論を参照する積極的な意義がある。

(5) アイルランド議会ウェブサイトの検索機能を用い、“national children's strategy”について検索した。そのうち、NCSの策定について議論が開始されたと思われる1998年10月8日から、NCSが発表される2000年11月13日までのすべての議会資料を検討した。内容の重複を除けば、計31件の議論が該当する。このうち、NCSに関する直接的な議論は10件であり、それ以外は別の施策の文脈でNCSについて言及されている。

(6) たとえば、ゴール3の下位目標Dにおける「遊び、スポーツ、レクリエーション、文化的活動」は、子どもの権利条約31条「休息及び余暇についての児童の権利並びに児童がその年齢に適した遊び及びレクリエーションの活動を行い並びに文化的な生活及び芸術に自由に参加する権利」の一部を反映していると考えられる。

(7) 具体的には以下の8つの施策が計画されていた。すなわち、第1に心理専門家の学校への配置、第2に学校におけるリメディアルサービスの実施、第3に教員への投資の増額、第4に教育福祉委員会の設立、第5に教育的不利益へ対処するための評価指標の作成、第6に学校外及び放課後におけるケアサービスの政策の実施、第7に学校におけるSPHE (Social personal and health education) プログラムの実施、第8に1996年若者保護 (雇用) 法の見直しである。

(8) <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/1999-07-01/137/> より。(2019年11月7日アクセス確認。)

(9) 1999年4月22日における議論。

<https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/ddai/1999-04-22/14/> より。(2020年5月30日アクセス確認。)

(10) 具体的には、目標Bにおける学校外及び放課後におけるケアサービスについてのナショナルポリシーの策定、目標Cにおける0歳から12歳及び12歳から18歳までの子どものための包括的な健康プログラムの実施、目標Fにおけ

るストックホルムアジェンダの規定，目標 I における，ダブリンとコークに拘束された子どものための子ども中心システムを含んだ適切な宿泊施設の提供，目標 J における特別ニーズのある子どもに関する小学生児童データベースの開発，目標 L における地方の特別ニーズサービスへのアクセスの増大，子どもの生誕情報へのアクセス，目標 M における，子どものボランティアサービスにおける子どもの最善の利益の特定，社会経済プログラムによる支援の提供，目標 N における子どものためのオープンスペースへのアクセスである。

- (11) “Action Plan on School Age Childcare” という冊子が子ども・若者省及び教育技能省の連名で 2017 年に発行され，多様な担い手による多様な学童保育プログラムが実施されている。なお，2010 年に教育科学省は教育技能省へと改称した。

参考文献一覧

- A. Anttonen and J. Sipilä, European Social Care Services: Is It Possible to Identify Models?, Journal of European Social Policy, vol.6, no.2, 1996, pp.93-94.
- Bronfenbrenner, Urie (1979) *The Ecology of Human Development: Experiments by nature and design*, President and Fellows of Harvard College, America.
- (Bronfenbrenner, U, 磯貝芳郎・福富護 (訳) (1996), 『人間発達の生態学』, 川島書店.)
- Children’s Rights Alliance(2011)*Ten Years On: Did the National Children’s Strategy Deliver on its Promises?*
- Committee on the Rights of the Child (2006) “Concluding observations: Ireland”, CRC/C/IRL/CO/2.
- Committee on the Rights of the Child (2010) “Concluding observations: Japan”, CRC/C/JPN/CO/3.
- Committee on the Rights of the Child (2019) “Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Japan”, CRC/C/JPN/CO/4-5.
- Department of Health and Children(2000) National Children’s Strategy.
- Government of Ireland (1999) *Primary School Curriculum Introduction*, THE STATIONERY OFFICE: Dublin.
- Government of Ireland (2000)*Report of the public consultation: national children’s strategy*.
- Hanafin, Sinéad, Anne-Marie Brooks, Fiona McDonnell, Helen Rouine, Imelda Coyne (2009)“A Whole Child Perspective Assessment Guide for Early Childcare and Education Settings”, *Community Pract* ,2009, 1-21.
- Hanafin, Sinéad, Anne-Marie Brooks, Gillian Roche, Bairbre A Meaney (2012) “Advancing Understandings of Child Well-Being through the Strategic Development of a National Children’s Research Programme”, *Child Indicators Research*, 5(3), 567-586.
- Smith, Karen(2018) “Better with less: (Re) governmentalizing the government of childhood”, *International Journal of Sociology and Social Policy* , 39(4), 68-83.
- Pinkerton, John (2001) “Ireland’s National Children’s Strategy – An Inside Outsider’s View”, *Children & Society*, 15, 118-121.
- Pinkerton, John (2006) “The Irish National Children’s Strategy: lessons for promoting the social inclusion of children and young people”, In E. Kay, M. Tisdall, John M. Davis, Alan Prout and Malcom Hill (Eds.) *Children, Young People and Social Inclusion: Participation for What?* , The Policy Press, UK, 121-137.

A study on the “National Children’s Strategy” in Ireland: focus on the response to UNCRC and the philosophy of “whole child”

Eishi KOMAKI

“National Children’s Strategy” (NCS) was a ten-year national-level plan for children and young people under the age of 18 that includes various areas such as education, health, justice, and welfare in Ireland. In comparison with the Japanese context, NCS is meaningful with respect to its focus on the following two points. The first is the response to the United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC). The second is the “whole child” perspective. This paper refers to the Diet discussions in addition to NCS documents and previous studies. Therefore, this study offers an original perspective in contrast to previous studies.

The results of this study are as follows.

1. The whole child is a framework for capturing development in an environment that extends from a child. In particular, the 9 dimensions of childhood development are assumed as a framework for understanding children. This paper identifies the whole child as having three significant roles (promotion of new support for children, child-centered understanding, and a sharing of views on children).
2. However, the direct effects on concrete measures were minimal.
3. It was shown that the outcomes of consultation provided strong evidence for NCS.
4. Many of the measures set by NCS had been achieved by 2010. The responsibilities of each department were clearly defined, so the division of work progressed steadily.

As described above, NCS was developed in response to the UNCRC. However, the concrete measures of NCS were based on the results of consultations in Ireland. In other words, NCS was neither a superficial response to the articles of the UNCRC nor directly derived from the idea of the whole child. Rather, the process of hearing opinions was of greater significance in the development of the NCS.